E/CONF.39/H/18
11 Oct.1962
ORIGINAL : FRANCAIS

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES
SUR L'APPLICATION DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNIQUE
DANS L'INTÉRÊT DES RÉGIONS PEU DÉVELOPPÉES

Point de l'ordre du jour : H.1/H.3

Belgique

ORGANISATION, PLANIFICATION ET PROGRAMMATION EN VUE DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET MISE EN OEUVRE

Par Léon HENRARD,
Architecte-urbaniste,
Université de Bruxelles,
Attaché de Recherches à l'Institut belge
pour l'Encouragement de la Recherche scientifique Outre-Mer
(IBERSOM), 33b avenue de la Tenderie, Bruxelles 17

Les mémoires rédigés à l'intention de la Conférence des Nations Unies sur l'application de la science et de la technique dans l'intérêt des régions peu développées sont des documents de travail. Ils sont publiés tels qu'ils ont été présentés et les assertions et opinions qu'ils contiennent sont celles de leurs auteurs.

NOTES

1. Les mémoires choisis pour être présentés en séance générale pourront être obtenus à la Conférence dans les langues officielles suivantes des Nations Unies: anglais, espagnol, français et russe.

2. Les mémoires choisis pour être présentés en séance spéciale pourront être obtenus à la Conférence dans l'une seulement de ces langues officielles.

3. Les résumés qui ont été rédigés pour tous les mémoires par les auteurs de ceux-ci pourront être obtenus à la Conférence dans les langues officielles suivantes des Nations Unies: anglais, espagnol, français et russe.

4. Préalablement à la Conférence, les mémoires et les résumés ne feront pas l'objet d'une distribution générale mais d'un tirage restreint destiné aux délégations des gouvernements et autres participants officiels. La publication et la distribution générale des actes de la Conférence s'effectueront conformément aux règles et pratiques agréées par le Comité des publications des Nations Unies.

N° 4031 H. - ORGANISATION, PLANIFICATION ET PROGRAMMATION

H.1. et 3. EN VUE DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE .

H 3. MISE EN OEUVRE .

Léon HENRARD
33 b av. de la Tenderie
Bruxelles 17

Architecte-Urbaniste - Université de Bruxelles
Attaché de Recherches à l'Institut Belge pour l'Encouragement de la Recherche Scientifique Outre - Mer . (I.R.E.R.S.O.M.)

1.- Dans ce chapitre, on ne considère que les points saillants et les arguments nouveaux à exploiter. Les composantes traditionnelles, devenues des classiques ne sont pas amplifiées.

2.- La politique générale est définie, à savoir, celle de la "vitalisation rurale", basée sur des plans de mise en valeur intégrés au départ de plusieurs disciplines. Ces plans couvrent des régions entières où Centres" et "hors-Centres" sont liés quelles que soient les limites politiques. La durée des planifications calculée et les buts estimés, il reste à définir en quelque sorte la mise en oeuvre par les "voies et moyens".

3.- Jusqu'à présent, dans les jeunes pays, tropicaux tout au moins, la surabondance des richesses a été un frein au développement, l'ardeur du soleil, l'état sanitaire, la végétation exubérante etc... [a/] ont fait que les besoins et les désirs, fort modestes, étaient facilement comblés. Or depuis ces 20 dernières années les populations jouissent d'un profil pathologique nettement amélioré, ont commencés à prendre conscience que les chiffres absolus de leur nombre étaient en très forte augmentation. Les besoins et les désirs se sont accrus bien plus que parallèlement aux démographies par des contacts nouveaux et par l'information générale. Les hommes sont à présent à la recherche d'une amélioration sensible de leur condition de vie. Pour l'obtenir, des organisations de développement harmonisé sont pensées. Mais celles-ci sont soumises à des conditions de réussite diverses. La principale de ces conditions est la preuve de la réelle volonté d'élévation du peuple jeune.

4.- Pour mobiliser les ressources en "hommes", il est indispensable d'obtenir le concours actif de la masse. Pour arriver à ce concours actif, la publicité des actes et projets de l'Etat est un gage de succès, [b/ c/] en expliquant sur

le plan interne des moyens poursuivis. Le travail manuel, ou intellectuel, isolé ou associé serait ainsi compris au travers d'un idéal dont les perspec-tives le feraient admettre. Le mobile de l'action de développement économique et social serait progressivement découvert par les masses et le ressort principal de l'action serait en mouvement.

5.- Les ressources naturelles existantes sont le plus souvent [illegible] tées et par là supposées connues. Elles sont sans grand intérêt pour le plan ce qui importe davantage est de dresser un inventaire des ressources inconnues encore inexploitées. Au début du plan, dans la première période de celui-ci - qualifiée de survie - la santé et la nourriture sont les deux composantes initiales. Elles s'étudient parallèlement aux moyens de communication et au système de l'équilibre de l'eau dans la région. Ces quatre éléments, joints à des prospections du "sol etdu sous-sol", étudiés conjointement sont susceptibles de fournir des monographies régionales complètes. On connaîtra ainsi les possibilités locales, les besoins et les ressources du cadre physique et humain dans le milieu même avec ses contingences.

6.--De l'organisation initiale, voulue "inter-disciplinaire", devra découler la mise en place d'un service clef dont les investigations seront susceptibles d'établir et de tenir à jour les possibilités offertes en ayant soin de recourir toujours à des renseignements rangés toujours par "séries". Celles-ci porteront sur la ressource naturelle elle-même,son entourage et ses accès,dans "physique";de cet élément,on explique le milieu "humain",les aspirations,l'état "social",ses dispositions particulières et l'état "sanitaire".

7.- On agira de même devant les ressources acquises,celles qui sont accumulées. On considère ensemble les épargnes privées et celles des entreprises. Dans un pays comme l'Algérie,situation en 1961,ces épargnes locales représentaient un pourcentage important qui justifiaient et garantissaient un [illegible] de capitaux extérieurs. En effet, dans le cours de la planification,face au financement privé,bancaire ou autofinancement,de l'ordre de 8 Milliards de NF,l'épargne locale représentait une moyenne de 10 Milliards de NF. [2] Cette mobilisation des ressources,sous forme de capitaux l'épargne est très importante car,outre qu'elle constitue une preuve de la volonté d'élévation ,elle s'érige en garantie à opposer aux tentatives de nationalisation. Celles-ci deviendront difficiles si les "possibilités internes" sont intégrées aux sociétés locales de développement ou aux industries issues du plan de développement.

8.- La mise en oeuvre de plan suppose des besoins réversibles en hommes et en capitaux.Dans toutes les rubriques du plan,il y aura parallèlement

surtout dès la deuxième phase du plan - celle des équipements - toutes les actions entreprises por la formation des hommes.Ces actions suivront tous les stades,de la création des locaux et des installations jusqu'aux grands aménagements et aux travaux généralisant les mises en valeur. Le rôle de l'Etat est celui d'ouvrir et de dégager les voies. Le Secteur Privé le suit - au moins au début des planifications - il installe les usines, améliore les cultures, les industrialise et en industriali-se les produits. Pendant ce temps,tous autres secteurs d'activité : constructions, logements, batiments, administrations et services annexes,multiplient les emplois et les gains. Ces secteurs sont récurrents à l'organisation,ils naissent et s'ampli-fient avec son développement dans le temps.

9.- a) Dans le cadre de l'Etat,la traduction du plan en chiffres représente,outre une opération comptable résultant des rubriques couvrant des dépenses d'établissement, mais aussi celles qui sont inhérentes au fonctionnement de l'appareil nouvellement créé. Ces opérations sont complexes et touchent à tous les domaines : l'Agriculture d'abord,étant à la base même du système, l'Hydraulique et les Communications,l'Energie et les Industries,les Equipements et les Entreprises, l'Education,l'Encadrement,la Santé et les Services Sociaux. Les Equipements administratifs et financiers et enfin l'Aménagement,le Confort,le Logement. A ce volet s'ajoute celui relatif aux hommes qui vont faire fonctionner l'ensemble de l'organisme et l'amplifier pour la multiplication de la Formation.

9.- b) Pour être attractif d'intérêts, l'action étatique peut prendre une forme globale,comme le plan de Constantine,couvrant par phases et dans tous les secteurs,l'intégralité des besoins et des espoirs. Dans ce cas,la mobilisation des "ressources" va des études,perspectives et hypothèses,jusqu'aux réalisations préétablissant pour le Secteur Privé et les Services,toute une gamme de possibilités en vue de multiplier les sources de profits dans le cadre d'un plan national. L'ensemble est certainement très valable,puisque après trois d'activité,malgré la guerre d'Algérie,chiffres à l'appui,en 1961 les théories de Colin Clark se vérifiaient par la pratique.

10.- Pour arriver à ce résultat positif,la mise en place a demandé près de deux années d'études préalables,dans un pays pourtant proche de la France, jouissant d'un climat non excessif et ayant beaucoup de similitudes avec celui de provinces françaises du sud,donc spécialement connues. Ces deux années d'excellentes préparations sont peut-être un écueil pour généraliser le système,car il demande le concours de nombreux spécialistes,que la proximité de la Métropole pouvait apporter en Algérie.De même,une vue globale des faits économiques et sociaux étaient possible par des bases statistiques spécialement bien établies,ce qui n'est pas

toujours le cas. Il est certain que des pays sont "bien placés" géographiquement et que d'autres,en raison même de leur éloignement pourraient très bien de ce fait demander des délais d'études préalables nettement plus longs.

11.- Les jeunes pays peuvent ils attendre ? On est tenté de répondre par un autre système,qu'on pourrait qualifier de méthode "maillée",par opposition au système "global" d'Algérie. L'exemple du développement des localités canadiennes pourrait-être cité. Cet exemple est d'autant plus valable,à notre avis,qu'il illustre la thèse qui nous est chère,celle de la mise en valeur rurale et qui sert en même temps celle de la déconcentration des villes. Au Canada,il n'existe pas de plan d'aménagement général du territoire,comme on l'entend habituellement au sens européen du terme. Mais il existe un canevas de base,qui sert de point de départ d'un système plus souple. Dans ce canevas,une multitude de "petites" localités - toutes proportions gardées - mi-rurales et mi-industrielles,voient le jour sur la base d'un plan d'urbanisme local établi en fonction d'industries ou de cultures à joindre parallèlement à "l'agglomération-ville". L'Etat n'intervient qu'indirectement dans ces opérations de mise en valeur par un contrôle au travers d'un canevas général et par le financement de grands projets qui sont la "base du développement". Il s'agit alors d'un port[e/],ailleurs d'un barrage[f/],voir d'un pont[g/],d'une route rapide[h/], etc...

12.- Il y a de multiples exemples de ces monographies canadiennes[i] au départ de nouvelles cités satellites à caractère industriel de transformation et agricole dans la région avoisinante. L'aide financière est exprimée sous forme de capitaux offerts en plus de facilités d'études et d'installations.Certaines brochures commencent par ces mots : "industrials estates....government is working for you".Effectivement,la synthèse du développement est détenue par un comité local où on trouve le représentant des Travaux Publics,le Ministre de l'Agriculture, le Directeur de Banque,un Sociologue...autrement dit,la synthèse inter-disciplinaire active dont il a été parlé ci-avant. Celle-ci facilite études et installations pour le privé qui investi.Ce comité "état-privé" fait appel aux fonds et aux pouvoirs de l'Etat. L'ensemble est en quelque sorte une société mixte de mise en valeur que l'Etat ne dirige pas,mais sur laquelle il exerce une sorte de contrôle.

13.- Ainsi on peut dire,à titre d'observation entre les deux exemples cités comme cas extrêmes,que le plan d'expansion émane de l'Etat,de son Chef,de son entourage dans les très jeunes pays. Qu'au fur et à mesure de l'évolvement du pays,l'Etat intervient moins,c'est le Secteur Privé qui devient présent,il le montre par son dynamisme. L'Etat lui cède le pas et le rôle étatique devient de coordonner et de conseiller,il passe alors à une politique d'encouragement qui lui est dictée par la tournure des mises en valeur.Dernière déduction des exemples cités :

initialement,l'Etat "impose" un plan global,puis les planifications et les équipements aidant,il ne met plus en oeuvre que des développements "maillés" ou limités à une ou l'autre branche d'activité en retard sur les autres d'après le canevas général de la situation détenu par l'Autorité.

14.- Dans un autre volet du problème,on doit se mettre dans l'optique du Secteur Privé vis à vis de l'Etat et examiner comment vont réagir les investisseurs privés,qui vont réellement multiplier les emplois et les gains.Leur demande fondamentale est d'une part,de recevoir des avantages et des garanties,d'autre part d'obtenir avec une rentabilité,la certitude de pouvoir ré-exporter les bénéfices normaux d'entreprises. C'est sous cet aspect que la confiance sera en quelque sorte "induite" du plan.Il y aurait tout un chapitre à développer sur ce thème. Mais là encore,la publicité des actes de l'Etat et la vraie connaissance des partenaires constituent les bases indispensables. De même,les premières réalisations du plan,donnant des preuves tangibles de la réelle volonté d'élévation,seront des actes bien différents dans l'esprit et les réactions des investisseurs,que de classiques déclarations, même solennelles,trop souvent potestatives.

15.- L'Administration de l'époque précédente;celle du système colonialiste,s'est transformée. Mais les modifications profondes ne peuvent se produire,comme par un heureux coup de baguette magique.Très rarement,les réformes auront été organisées en "commission des réformes administratives" visant chaque département en fonction d'un tout coordonné vers des programmes de développement. Si,les sociétés de mise en valeur sont à créer,et elles devront l'être,il est nécessaire que des structures nouvelles,adaptées aux contingences du moment,soient mises au point progressivement par des'armes juridiques'.Il ne suffit pas à l'Etat de concevoir des plans et des programmes de réalisations de grands ensembles "ouvrent" des possibilités de mise en valeur,pour que le Secteur Privé le suive ipso facto. Il y a toutes sortes de difficultés inhérentes aux grands ensembles que le Privé ne peut seul entreprendre. Pour sortir de cette impasse,les sociétés mixtes Etat-Privés,présentent beaucoup de facilités et d'avantages susceptibles d'être les éléments attractifs du plan.

16.- Quelles formes prendront,vis à vis de l'intérieur de l'Etat les relations des éléments importés avec des garanties et des avantages.Comment,l'Occident pourra-t-il concrétiser son apport.Il y a toute une gamme de réponses par des aides bilatérales ou des ensembles régionaux sur une échelle supra-nationale,par le truchement de l'Europe et des Etats Associés ou par les Grands Organismes Internationaux spécialisés de l'O.N.U.Ces derniers,le sont peut-être trop,car ils ne permettent pas encore des intégrations entre-eux. Pourtant on ne peut pas dire qu'il

faille apporter un choix "tranché" entre ces diverses possibilités "d'aides". Il faudrait plutôt établir la synthèse entre ces éléments,ceux la permet précisément la coordination des développements. Il n'est pas souhaitable d'agir en ordre dispersé et dans des relations étroites,au travers d'une seule solution et d'une seule discipline. Si,des actions bilatérales ont montrés leur valeur,le processus de vitalisation rurale par régions,quelles que soient les frontières,apporte la multinationalisation des problèmes de développement.

17.- Au moment où on propose des méthodes de planification,destinées à ordonner les moyens d'action pour l'avènement d'un mieux-être mondial,les défenseurs de ces idées ont été obligés jusqu'à présent de recourir à des accords bilatéraux en partant de leur pays d'origine.Pourtant,les théories de multiplication interne des gains sont bien plus susceptibles de succès si plusieurs pays industrialisés sont en présence vis à vis de régions entières composées de plusieurs pays jeunes issus d'une même vallée. Les actions deviennent alors concertées,polynationales et les phases du développement qui en découlent,sont réparties,harmonisées et accélérées.

18.- En conclusion,il est nécessaire d'insister sur le rôle résultant que les éléments techniques d'une part, financiers de l'autre, réunis dans le chapitre des "voies et moyens" vont jouer dans la réussite du plan,précisément par la mise en oeuvre .Trop souvent,les actions sont "diluées" faute d'une synthèse découlant surtout d'une méthode pensée entre les éléments à mettre en place.

Notes :

a/ Fallon, Economie Sociale, Wesmael Charlier Namur 1128 § 3.- page 1.

b/ "La publicité sauvgarde du peuple", stipulation extraite d'une charte des princes évêques de Liége. Notger 1005 § 4.- Page 1.

c/ Une idée de publicité devenant une garantie est exprimée par Lord Schwerens dans une conférence à la Société Royale d'Economie Politique de Belgique 12.59 cahier n° 266. - § 4.- page 1.

d/ Rapport général du plan de Constantine 1959 - 1963,juin 1960,République Française,Direction du plan et des études § 7.- page 2

e/ Nova Scotia f/ Langley g/ Candiac h/ Pointe Claire §11.- page 4.

i/ A titre d'exemple "The Township of Langley" prepared by the Langley industrial council. § 12; page 4.

j/ Le mot "supranational" est cité par Perroux F,Economie du XXe siècle Presses universitaires de France, Paris 1961 . § 16. page 5.

668 F - Oct.1962 - 1,000